Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEDIA TAX CREDITS

(Section 3.13, 2004 Annual Report of the Provincial Auditor)

2nd Session, 38th Parliament
54 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Media tax credits (Section 3.13, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Crédits d'impôt visant les médias (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.13)
ISBN 0-7794-9339-7

1. Ontario Media Development Corporation—Auditing. 2. Ontario. Ministry of Finance—Auditing. 3. Cultural industries—Taxation—Ontario. 4. Tax credits—Ontario. 5. Tax administration and procedure—Ontario. I. Title. II. Title: Crédits d'impôt visant les médias (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.13)

HJ2337.C3 O57 2005 352.4'4 C2005-964017-0E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Michael A. Brown, MPP,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP,
Chair.

Queen's Park
December 2005

106-02108/

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd SESSION 38th PARLIAMENT

NORMAN STERLING
Chair

JULIA MUNRO
Vice-Chair

LAUREL BROTEN

JIM FLAHERTY

SHELLEY MARTEL

BILL MAURO

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Susan Sourial
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

Contents

PREAMBLE 1
Response to Committee's Report 1

1. BACKGROUND 1
1.1. Audit Objectives/Timeframe and Conclusions 2
1.1.1. Objectives and Timeframe 2
1.1.2. Audit Conclusions 3

DETAILED AUDIT OBSERVATIONS 3
Amended Tax Credits 3

2. THE TAX CREDIT CLAIM PROCESS 3

3. OMDC'S ASSESSMENT OF ELIGIBILITY 4
3.1. OMDC Internal Controls 4
3.2. Timeliness of Processing 4
Shared Administration Responsibilities 5
Managing Risk and Administrative Initiatives 6
Staffing and IT Requirements 8

4. MINISTRY OF FINANCE'S PROCESSING OF CLAIMS 10
4.1. Timeliness of Processing 10
Fast-Track System (2002 -2005) 10
4.2. Audit Selection 11
Audit Files Review/Documentation 12

5. PERFORMANCE MEASUREMENT 13
Ministry Review/Assessment Process 15
Business Development/Canadian Content 16
Economic Benefits 16

6. LIST OF COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS 18

NOTES 21

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's report on Media Tax Credits (Section 3.13 of the *2004 Annual Report*) on April 28, 2005. The Committee endorsed the Auditor General's (formerly the Provincial Auditor) findings and recommendations.

The Standing Committee on Public Accounts (the Committee) would like to thank the deputy ministers of the Ministries of Finance and Culture, and the CEO of the Ontario Media Development Corporation (OMDC) for their attendance at these hearings. The Committee has acknowledged the assistance provided during these hearings and during its subsequent deliberations by the Office of the Auditor General (the Auditor), the Clerk of the Committee, and the Research Officer from the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch.

The format of this Committee report is comprised of introductory information in each section based *directly* on the Auditor's report, followed by an overview of the hearings, and Committee recommendations. The Committee's recommendations are reproduced in the final section of this report for the reader's convenience.

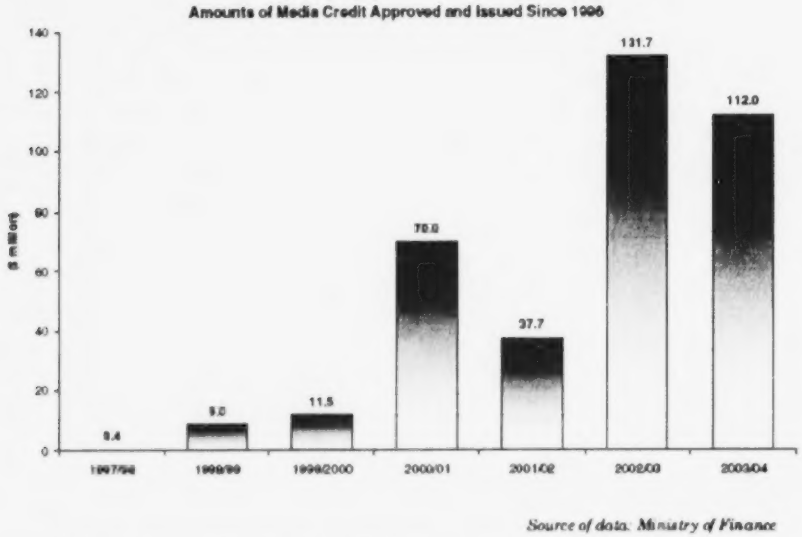
Response to Committee's Report

The Committee requests that the auditees provide the Committee Clerk with a comprehensive response to this report within *120 days* of the date of tabling with the Speaker, Legislative Assembly of Ontario. Under certain circumstances, the Committee may conclude that additional time is warranted for a response, and in such instances an alternative timeframe will be indicated in the recommendation.

1. BACKGROUND[1]

The province of Ontario offers six types of media tax credits covering film and television, sound recording, book publishing, computer animation and special effects, and interactive digital media. These tax credits include the Ontario Film and Television Tax Credit, Ontario Production Services Tax Credit, Ontario Computer Animation and Special Effects Tax Credit, Ontario Book Publishing Tax Credit, Ontario Sound Recording Tax Credit, and the Ontario Interactive Digital Media Tax Credit.

The refundable credits are used by qualifying corporations to reduce the amount of any Ontario taxes payable, with the balance paid to the taxpayer. The OMDC, the Ministry of Finance and the Ministry of Culture (Ministries) share the administrative responsibilities for these credits. Since the introduction of the first credit in 1996, over $372 million in credits have been issued to qualifying corporations for eligible expenditures. The following table provides an accounting of the dollar value of approved media credits issued for the period 1997/98 to 2003/04.



Source: Auditor General's *2004 Annual Report.*

The Auditor concluded that a number of constructive steps had been taken in recent years to mitigate the potential risk of Media Tax Credits being incorrectly determined as a result of fraud or abuse. The audit report noted that improvements could be made in the timeliness of processing the Media Tax Credits and in measuring and reporting on the effectiveness in achieving the economic and cultural objectives. Specifically, the Auditor noted:

- Approximately one-quarter of the eligibility applications that the Auditor General reviewed were approved by OMDC more than 12 months after receipt. The delays by OMDC in determining eligibility were compounded by **processing delays** at the Ministry of Finance.
- Although the Ministry of Culture, Ministry of Finance, and OMDC had developed general high-level **performance measures**, the establishment of more specific indicators of economic and cultural performance would better measure the effectiveness of the Media Tax Credits in achieving their objectives. Also, each party's responsibilities with respect to performance measurement needed to be more clearly defined.

1.1. Audit Objectives/Timeframe and Conclusions

1.1.1. Objectives and Timeframe

The audit objectives were to assess whether the Ontario Media Development Corporation, the Ministry of Finance and the Ministry of Culture had collectively established adequate procedures to:

- ensure tax credits were provided only for eligible expenditures actually incurred by corporations located in Ontario; and
- measure and report on the effectiveness of the Media Tax Credits in meeting their stated goals and objectives.

The audit work covered applications processed during the period from April 1, 2002 to December 31, 2003.

1.1.2. Audit Conclusions

The Auditor noted that steps have been taken through improved tax credit administration to mitigate the potential risk of tax credits being incorrectly determined. However, the Auditor identified the need for additional improvements in the following areas:

- OMDC introduced reasonable procedures for assessing the eligibility of tax credit applications for the six tax credits, but eligibility applications were not processed in a timely manner;
- the issuing of OMDC certificates of eligibility was delayed, resulting in a backlog in tax credit applications resulted;
- delays at the Ministry of Finance in processing company tax credit claims;
- absence of documented evidence that the Ministry of Finance selected claims for audit verification using a risk-based approach; and
- although general high-level performance measures had been developed, specific indicators of economic and cultural performance would better measure the effectiveness of the Media Tax Credits in achieving established objectives, and responsibility for measurement should be defined.

DETAILED AUDIT OBSERVATIONS

Amended Tax Credits

In December 2004 the provincial government amended certain tax credits to remain competitive with other jurisdictions and to increase productions in Ontario. Specifically, the film/television tax credit was increased from 20% to 30% and the production services tax credit from 11% to 18%.[2]

2. THE TAX CREDIT CLAIM PROCESS

A corporation follows the following steps to apply for a cultural tax credit:

- a qualifying corporation must apply to OMDC for a "certificate of eligibility;"
- OMDC's Tax Credit Department evaluates the corporation's eligibility based on criteria established in legislation;
- the eligible corporation claims the tax credit when filing its Ontario corporations tax return;
- the Ministry of Finance processes the claim if it has a matching copy of the certificate of eligibility; and
- the Ministry of Finance issues a refund cheque or applies the credit to income taxes payable. Certain fast track provisions may apply to the Ontario Film and

Television Tax Credit (OFTTC) and the Ontario Production Services Tax Credit (OPSTC).

The benefit derived from the Media Tax Credits depends on the amount of taxes owing. The credits usually yield cash refunds, given the industry practice of production corporations creating a separate company for each project to limit liability.

3. OMDC's Assessment of Eligibility

3.1. OMDC Internal Controls

Controls are necessary to efficiently and effectively administer tax credits. OMDC has developed policies and procedures to minimize abuse and to ensure consistency in evaluating tax credit applications. The process entails OMDC conducting an assessment of eligibility of tax credit applications, based on information provided by the applicant, prior to issuing a "certificate of eligibility" indicating the estimated amount of the tax credit.

However, the Auditor noted that OMDC did not have criteria for identifying high-risk applications (e.g., risk-based analysis to determine the level of expertise required for identifying and processing high-risk applications); and Ontario Film/Television Tax Credit (OFTTC) applicants were requested to provide audited financial information, which was not the case for Ontario Production Services Tax Credit (OPSTC) applicants.

3.2. Timeliness of Processing

Government financial support has become an important component in the viability of certain media projects, and therefore delays in the approval of applications may have detrimental consequences. The Auditor expressed the following concerns:

- OMDC had not processed eligibility applications on a timely basis, which was attributed to several factors; namely, applicants not forwarding the required documentation, an increasing volume of applications, and limited staff resources.
- OMDC had attempted to reduce the backlog (e.g., the processing cycle had been reduced from 27 weeks in the 2002/03 fiscal year to about 19 weeks at the time of the audit). In other jurisdictions the average standard for the assessment process was approximately 12 weeks, which is in line with industry expectations.

The Auditor recommended that to better manage the risk of non-compliance and improve the turnaround time for applications, the Ontario Media Development Corporation should consider the complexity of each application and the risk of non-compliance when assigning assessment staff to review applications. It should

also expedite the claim review and approval process without sacrificing the key verification and approval processes.

In its 2004 response OMDC addressed the processing of complex files, due diligence standards, and file turnaround:

- Assessing Complex Files - OMDC ensures that the risk of non-compliance is low by making certain that all analysts are capable of assessing complex files on current industry practices and trends;
- Due Diligence - due diligence has not been sacrificed in order to streamline processing, and there have been no fraudulent claims due to OMDC oversight or error;
- Turnaround Time - the turnaround time has decreased since the audit was completed due to internal streamlining and measures introduced to address inadequate staffing resources (a sample indicated that the average turnaround time for the issuance of certificates was 15.5 weeks).

OMDC indicated plans to continue to reduce delays through internal streamlining and co-operative efforts with the Ministry of Finance and federal agencies. Initiatives include the adoption of improved risk assessment procedures to help focus efforts on the main issues in each application and avoid the risk of certifying fraudulent claims.

Committee Hearings

The Committee noted OMDC's efforts in 2004 with respect to the processing of complex files, due diligence standards, file turnaround, and internal streamlining and co-operation. During the 2005 hearings, the Committee focused on several other related areas.

Shared Administration Responsibilities

The Committee enquired about the complexity of the current administrative system which entails audit and certification functions performed by various offices, and the processing of tax credits.[3] OMDC focuses on the assessment procedures to establish the applicant's eligibility, while mitigating the risk of fraud or abuse.[4] The Ministry of Culture provides policy advice on cultural industries and the impact of the tax credits, and the Ministry of Finance is responsible for processing files and audits returns.[5]

OMDC reports on film, and books and sound credits are reported by the Ministry of Finance. The value of books and sound tax credits are reported in the Ministry of Finance's annual tax expenditure review report.

Variations in the Reporting Framework

Annual statistics on all applications are reported with certain variations. Film and television and production services, for example, have dollar values only.[6] In the case of books and sound recordings, there is no OMDC estimate of credit dollar

value, nor total production value.[7] The Ministry of Culture has a legal responsibility for all credits.

Following the hearings OMDC provided the following supplementary information to clarify this matter:

> Book and Sound credits were originally administered by the Ministry of Culture and as a result information collected was not consistent with credits administered by OMDC. When certification was transferred to OMDC in 2001 OMDC implemented a process to harmonize applications for the credits and began requesting financial information from applicants. From the fiscal year starting April 1, 2003 OMDC reports Book and Sound credit values in their annual report and will continue to going forward. It is Culture/OMDC's legislated responsibility to estimate the amount of the credit for OFTTC, OPSTC, OCASE and OIDMTC (Film & TV and Digital Media credits) but not for the OSRTC and OBPTC credits.

The remaining media tax credits are included as part of the general tax system, and they are administered through the Ministry of Finance.[8] The Ministry of Finance has plans to look into exchanging information among the various parties through the Memorandum of Understanding (MOU), with the objective of exploring ways to streamline the reporting system.[9]

The Committee expressed concern with the inconsistency in reporting and concluded that to demonstrate accountability, the process must be transparent in all respects for each media sector. It is acknowledged that the private sector may have concerns with confidentiality generally, and specifically privacy matters as they relate to such disclosures. However, the Committee felt that the public was entitled to know who received media tax credits and the related amount regardless of what type of media was involved.

Managing Risk and Administrative Initiatives

The Committee addressed the identification of risk in the issuance of certificates, specifically, whether the number of applicants in the higher-risk category is decreasing.[10] The response indicated that the management of risk by the three parties is not identical, for example:

- the Ministry of Culture considers certain expenditure information, but its focus is on assessing risk based on a consideration of whether an applicant meets established eligibility criteria;
- according to the OMDC, audit risk assessment was not documented in the Ministry of Finance's audit files, although high-level performance measures

(refer to a section entitled *Performance Measurement*) had been developed;[11] and

- since the 2004 Auditor General's report, the Ministry of Culture developed a formal candidate review process comprised of eligibility risk-indicators.[12]

The Ministry of Culture noted that the processing of repeat clients has a bearing on risk assessment. For example, if a corporation has been certified in a previous fiscal year, it may be appropriate to initiate the review process assuming a lower risk factor.[13] Upon certification, issues such as risk would have been resolved, and subsequently a copy of the Ministry of Culture certificate with notes, and supporting schedules are filed with the Ministry of Finance. Issues are noted in the review process for follow-up by the Ministry of Finance.

Administrative Initiatives

Additional administrative initiatives have been introduced:

- File Assignment – the introduction of a restructured file assignment system to improve the management of risk (e.g., effectively managing more complex files);
- Risk Assessment Process - formalizing the risk assessment process with tax credit analysts identifying high-risk applications at the start of the review process (high-risk files undergo a more rigorous secondary review). OMDC is of the opinion that risk has been lowered through outreach initiatives with industry (e.g., Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) and other federal bodies);[14]
- Skills and Knowledge Index - implementation of this Index to ensure that officers reviewing applications have the requisite assessment skills for complex files and to formalize the training (performance planning and regular monitoring of industry practices and trends);
- Processing Turnaround - significant reduction of turnaround time since the introduction of the tax credits, and a concerted effort to reduce the backlog. Streamlining efforts are ongoing by OMDC with assistance from the Ministries of Finance and Culture, and objectives have been established for each credit (e.g., film and TV).[15] The number of applications increased from fiscal year 2000 to 2003. Processing timeframes were reduced from 27 weeks to 19 weeks. Following the audit, cycle time was reduced again to approximately 14 weeks; and
- Demonstration of Due Diligence - OMDC has not sacrificed due diligence in the streamlining of processing. It has committed to continue to reduce the turnaround through internal streamlining in co-operation with the Ministry of Finance and federal agencies.

The following initiatives are ongoing:

- Streamlining the Application Process - OMDC, with the federal government, is working on further streamlining of the application process for the various sectors.[16]
- Access to Information - the exchange of information among the three parties (Ministries and OMDC) is being addressed under the MOU with the objective of improving the reporting system.[17]
- New Database - OMDC is introducing a new database to more effectively manage applications. Certain recurring files have become familiar to OMDC, for example Ontario based book publishers, which may help to expedite the approvals process.[18]

The province and the federal government have decided against electronic processing at this time, due to the complexities of the current processing system.[19]

Staffing and IT Requirements

According to OMDC, approximately 1,000 applications are processed annually by 17 professional staff.[20] OMDC specialists have in-depth knowledge of the industries and are able to respond to files faster than a generalist.[21]

OMDC has invested in training to assist in processing, and the performance index has provided business officers with insight into critical areas requiring follow-up. OMDC and the Ministry of Finance are addressing staff complement and skill sets required for processing applications expeditiously.

Committee Recommendations

Streamlining File Processing

OMDC has introduced "reasonable procedures" for assessing the eligibility of applicants.[22] The focus is on improved risk assessment procedures to reduce risk in the certification of fraudulent claims. The Committee noted that OMDC was in the process of formalizing risk assessment with its tax credit analysts, with the objective of identifying high-risk applicants at the first stage of the review process.[23] Finally, the Committee enquired whether the number of applicants in the higher-risk category was decreasing.[24]

OMDC indicated in its 2004 response that it planned to reduce the wait period for credits through internal streamlining and co-operative efforts with the Ministry of Finance and federal agencies. The Committee noted that the Ministry of Finance, and OMDC with Canada Revenue Agency (CRA) are working to further streamline the payment process, providing the industry with funding at the point at which preliminary reviews have been conducted. Several additional steps have been taken in this regard:

- plans to enhance the exchange of information through an amended Memorandum of Understanding (MOU); and

- the introduction of OMDC's new database for applications.

The Committee therefore recommends that:

1. The Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on their efforts to streamline the process and to further reduce delays in the payment process. The following specific areas should be addressed:

- **the results of the introduction of an improved risk assessment process and file assignment restructuring;**
- **updated statistical information on OMDC's processing turnaround time;**
- **efforts in working with the federal government as well as the Ministries of Finance and Culture to streamline the application process; and**
- **the status of the introduction of a new database to more effectively manage the application process.**

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report to the Legislature.

Public Information and Accountability

The Committee is of the opinion that the awarding of media tax credits (i.e., "who got what") be made available to the public through regular reporting. The Committee acknowledges that matters of confidentiality and privacy, including any legislative disclosure restrictions, will have to be addressed within the context of the Committee's overriding concern for transparency and accountability for public expenditures. It is proposed that a disclosure provision would be set out in the application process as a condition of approval.

The Committee therefore recommends that:

2. The Ontario Media Development Corporation should publish information on all tax credits awarded. This information should include, but should not be limited to the recipient's name, a project description, the amount awarded, and the date of approval. This information should be posted upon awarding the credit by the Ministry of Finance.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report to the Legislature.

4. Ministry of Finance's Processing of Claims

4.1. Timeliness of Processing

The Ministry of Finance's Special Assessment Unit (SAU) ensures that eligible claims are verified and paid on a timely basis. A corporation must include a schedule of its cultural media tax credit claim and a certificate of eligibility with its Ontario Corporations Tax Return. In April 2002, the Ontario government announced a new "fast-track system" to address backlogs and industry complaints. The objective was to ensure that tax credits are received faster by domestic and foreign film and television producers. Of concern was the processing of backlogs for tax credit claims at OMDC, which were compounded by processing/payment delays at the Ministry of Finance.

To enhance the efficiency and effectiveness of the Media Tax Credits and to encourage corporations that depend on cultural media tax credits to invest in Ontario-based productions, the Auditor recommended that the Ministry of Finance should ensure that eligible claims are processed in a timelier manner.

The Ministry of Finance's response in 2004 indicated that partial refunds had been introduced in 2002, at which time there had been a backlog of claims. Processes were introduced to issue partial refunds and to clear the backlog. On the completion of the audit the Ministry indicated that it was issuing 75% of the partial refunds within the target six-week period and 87% within eight weeks. Furthermore, the Ministry and OMDC were discussing concurrent reviews of tax credit claims with the objective of enhancing procedures and expediting tax credit refund process.

Committee Hearings

Fast-Track System (2002 -2005)

Delays in processing applications and issuing eligibility certificates resulted in the backlog.[25] OMDC noted that delays in determining eligibility were complicated by various circumstances such as delays at the Ministry of Finance in processing tax credit claims.[26] As noted, a new fast-track system was introduced in 2002 to rectify backlogs, and the Ministry of Finance reported in 2005 that the system helped to address processing concerns, specifically, the timeliness of payments, as follows:

- A Specialty Assessment Unit – the Unit was established to address the delay in payments to the industry, dealing exclusively with approved credit claims; and
- Payment Time Frame – the payment time frame has been reduced, with 85% of the funds being paid out within a six-week time frame. (Note: The current processing record [April 2005] is 75% of the partial refunds paid within the six-week target period and 87% within eight weeks).[27]

Ongoing delays are attributed in part to such factors as obtaining the necessary documentation from applicants when filing a claim, and the finalization of audits by the Ministry of Finance prior to payment.[28]

Committee Recommendation

Expediting Processing

The Ministry of Finance's response in 2004 indicated that processes had been introduced to issue partial refunds and to address the backlog of claims. As noted, on completion of the audit the Ministry reported that it was issuing 75% of the partial refunds within the target six-week period and 87% in eight weeks.

The Ministry's response in 2004 also indicated that discussions were underway with the OMDC on concurrent reviews of tax credit claims with the intent of improving procedures and expediting the refund process. In conjunction with procedural improvements, the Committee noted the importance of addressing the staff complement and information technology in resolving administrative challenges.[29]

The Committee therefore recommends that:

> **3. The Committee stressed the need to expedite the processing of tax credits, given the importance of these funds to the viability of the media industry in Ontario. As such, the Ministry of Finance and the Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the feasibility of concurrent reviews of tax credit claims to improve the administrative review process and expedite refunds.**
>
> **In addition, the allocation of resources for this function should be assessed to ensure that staffing and information technology requirements are adequately addressed.**
>
> **The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4.2. Audit Selection

The Auditor concluded that several factors contribute to making Media Tax Credits inherently risky to administer, for example, low profits and lack of tangible assets often deter private investment and lead to low company valuations. The Auditor also concluded that to ensure that tax credits are allowed only for eligible expenditures, the Ministry of Finance's audit function should target those claims with the highest assessed risk. Currently, the system provides for the following steps in the audit selection process:

- SAU managers assess all claims for risk when the claims are filed, based on assessment criteria such as the results of audits in prior years;
- on the basis of the risk assessment, claims are accepted as filed, assigned for desk audit or assigned for field audit, with audit staff resources being allocated accordingly; and
- claims are categorized and an auditor reviews the file documentation and completes a Preliminary Assessment Form (a confirmation of the initial allocation or a re-assignment of the claim).

The Auditor reviewed the SAU audit coverage and concluded that it was decreasing, largely due to the maturity of the Media Tax Credits. Ministry auditors had performed sufficient analyses to support payments for most of the claims reviewed. However, several concerns with the Ministry's claim verification processes were noted in the audit report; namely:

- the absence of documented evidence of risk assessment by senior managers;
- lack of information to determine the basis for allocating audit resources to the different types of tax credits;
- approximately half of the files reviewed did not contain the required Preliminary Assessment Form;
- often insufficient documented analysis or support for accepting claims for "filed" audits; and
- inadequate information summarizing field audit results (e.g., certain types of expenditures or tax credits may be higher risk).

It was concluded that some audit coverage of smaller claims is necessary to encourage broad compliance throughout the industry. The Auditor recommended that to enhance the effectiveness of the Ministry of Finance's audit function, the Ministry should ensure that:

- claims are selected for audit based on assessed documented risk and stated ministry policy; and
- the results of audits are summarized to assist with the identification of possible trends warranting increased vigilance.

The Ministry of Finance's 2004 response elaborated on action taken: namely; a process using assessed risk and established policies to determine which files are selected for audit had in fact been introduced; a working paper must be included in files to document this process; and the Ministry was setting up a process to identify potential trends (based on audit results).

Committee Hearings

Audit Files Review/Documentation

According to the OMDC, audit risk assessment has not been documented in the Ministry of Finance audit files, although high-level performance measures had

been developed (see section entitled Performance Measurement).[30] Each file is allocated a risk component and at the conclusion of the review process a summary sheet is prepared for insertion in the file for follow-up.

The Ministry of Finance has introduced the following steps in the file review process:[31]

- risk criteria for the review of all claims; and
- determination of accounts requiring either desk review or field review.

Committee Recommendation

Claim Verification Processes

The Committee concluded that the concerns noted by the Auditor with respect to the Ministry's claim verification processes required follow-up. The focus had been on the absence of documented evidence of risk assessment and information to determine the basis for allocating audit resources to the different types of tax credits; files that lacked the required Preliminary Assessment Form; insufficient documented analysis for claims for "filed" audits; inadequate information summarizing the results of field audits, and the Ministry of Finance's progress in setting up a process to identify trends resulting from audits for communication to the OMDC.

The Committee therefore recommends that:

> **4. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the shortcomings noted by the Auditor General in the Ministry's claim verification processes, related to documented evidence on risk assessment; the allocation of audit resources to tax credits; inclusion of the Preliminary Assessment Form in files; sufficient documented analysis for claims post audit; the preparation of summaries of field audits; and the identification of trends based on audit results.**
>
> **The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

5. Performance Measurement

Standards and targets are used to measure progress towards defined objectives and performance expectations, using quantifiable levels of performance. Media tax credits normally have defined expectations in terms of economic and cultural contributions; however, performance standards and targets were not established for evaluation purposes.

The Auditor expressed concern that it was not clear how the responsibilities associated with establishing and monitoring performance standards and targets were to be shared among OMDC, the Ministry of Finance, and the Ministry of Culture, and there was no consensus as to what should be measured (e.g., measurement of the cultural contributions and economic objectives, such as those relating to value of production). Also, effective performance measurement was restricted by the limitations placed on the sharing of confidential taxpayer information.

The following treatment of indicators was noted in the audit report:

- the competitiveness of the Media Tax Credits relative to tax credits offered in other jurisdictions inside and outside Canada was monitored;
- some general industry statistics were compiled using industry and Statistics Canada data (e.g., the number of workers employed in the Ontario film and television production industry);
- OMDC data were used to compile statistics on the number of certificates of eligibility issued and the value of productions utilizing tax credits; and
- statistics were not compiled to demonstrate the impact caused specifically by the tax credit initiatives as opposed to other factors (e.g., value of the Canadian dollar or the availability of production facilities).

The three parties finalized a new Memorandum of Understanding covering statutory and administrative responsibilities; however, it does not address all concerns related to performance measurement and information-sharing.

The Auditor recommended that in order to ensure that the Media Tax Credits are achieving their objectives, the Ontario Media Development Corporation, the Ministry of Culture, and the Ministry of Finance should work collaboratively to develop specific performance standards and targets for the Media Tax Credits; and update the Memorandum of Understanding to more clearly define each party's responsibilities with respect to performance measurement and obtaining the information needed to monitor and report on performance.

The Ministries of Culture and Finance, and the Ontario Media Development Corporation responded to the Auditor's recommendation in 2004:

- the province introduced the *Fiscal Transparency and Accountability Act* to require the annual publication of information on the estimated cost of expenditures made through the tax system;
- the Ministries and the Ontario Media Development Corporation committed to explore ways to implement this recommendation, while noting the difficulties in isolating and measuring the impact of a given tax credit (e.g., many external factors such as the value of the Canadian dollar that may influence a tax credit);

- the Ministries and OMDC monitor the media tax credits (including take-up of the credits, reviewing Ontario's competitiveness and employment growth in targeted industries); and
- the Ministries and OMDC planned to update the Memorandum of Understanding (clarify respective roles/work collaboratively to optimize the level of monitoring of the tax credits).

Committee Hearings

Ministry Review/Assessment Process

The Ministry of Finance explained that a process of regularly reviewing all tax expenditures has been initiated, with the objective of increasing fiscal responsibility and accountability.[32] This review process includes the following features:[33]

- new tax expenditures would be time-limited, ensuring that they are reviewed to determine their effectiveness; and
- a commitment to publish estimates of the cost of tax expenditures each year (Note: The *Fiscal Transparency and Accountability Act* requires the Minister of Finance to release this information with an annual mid-year review of the fiscal plan on or before November 15).

The Ministry of Finance outlined the proposed assessment process:

- the announcement in December 2004 on the amended credit entails an annual review or a performance review before the end of the lifetime of a credit (e.g., a production services credit annual review); and
- the Ministry of Finance will be working with the Ministry of Culture and OMDC on the appropriate performance elements, including take-up statistics.[34]

Performance Targets/Standards

The Ministry of Finance, with OMDC, is involved in exploring the feasibility of applying specific performance targets and standards to tax credits.[35] Possible performance measurements under consideration include:

- tax credit take-up;
- increases in the film and television production activity associated with the credits; and
- the number of projects undertaken or that have received credits (e.g., films, books, sound recordings, and the other media credits).

Certain conditions apply to the use of these credits, namely that film and television tax credit enhancements announced in December 2004 were to be time-limited and subject to performance reviews. In addition, the Ministry of Finance and the OMDC are updating the Memorandum of Understanding to clarify

responsibilities (with respect to performance measures and the information needed to monitor performance).[36]

Program Endorsement and Program Benefit

The Committee enquired about the level of satisfaction with the tax credits.[37] The Minister of Culture conducts roundtable sectoral discussions with various components of industry and the feedback assists with programming and future adjustments.[38] Also, the Ministry of Culture meets with industry representatives to discuss programs on a regular basis. Complaints in recent years have addressed the processing of tax credits, which were resolved by 2005.[39]

Business Development/Canadian Content

Media tax credits encourage publishing, film, television, digital media and computer animation, while supporting content development.[40] Films are treated equally, that is subject to the same processes; however, different tax credits apply in the case of products with Canadian or Ontario content.[41] Ontario and the federal government are participating with UNESCO and various countries in developing a proclamation on the ability of countries to produce cultural products.[42] In the case of the sound recording industry, the Ministry is considering options to assist through content development.[43]

The Committee noted the strong U.S. influence in music and publications in Canada. This fact has made content development a priority in the Canadian sound recording industry, as well as in books and films.[44] The economic development benefits are evident in the growth of local media businesses.[45]

OMDC conducts outreach promoting the tax credit, in conjunction with a series of marketing programs developed in co-operation with industry.[46] Initiatives include:[47]

- programs to allow the various sectors to attend book and music fairs or television marketing of products;
- opening of OMDC office in Los Angeles, U.S. as a joint venture with the City of Toronto Film Office and the Association Film Ontario (Note: In excess of $100 million in new production in Ontario has been attributed to this U.S. office.); and
- trade missions with the music industry in co-operation with Trade Routes.

Quebec has additional up-front funding for development programs, thereby assisting industries in the initial development of their products.[48]

Economic Benefits

The Committee was interested in the overall impact of the tax credits, acknowledging that many factors have a bearing, such as currency fluctuations.[49] According to the Ministry of Finance, the tax credits attract jobs and investment to Ontario, enhancing the entertainment sector in a highly competitive

environment, while promoting tourism.[50] As noted, the tax credits were amended in December 2004, and currently they have an estimated value of $48 million.[51] According to the Ministry of Culture, the impact thus far has been significant in bringing new business to Ontario.[52]

The Ministry of Culture noted that the tax credits have contributed to Ontario's position as the leading jurisdiction in media development in Canada, providing $7 billion in revenues and over 45,000 direct jobs and an estimation of three times that in indirect jobs in the industries.[53] Furthermore, stakeholders appreciate that this initiative promotes growth and the development of their products, resulting in unique Canadian films, records and books.[54]

Assessing Economic Impact

The Ministry of Finance pointed to the complexity of trying to assess the impact of tax credits, given that it is difficult to isolate and measure certain economic factors.[55] However, monitoring is ongoing and it has been acknowledged that the regional bonus provision, for example, has been popular, assisting smaller productions in Ontario, particularly in francophone communities.[56]

As noted, annual statistics are reported on all applications (with certain variations), and the Ministry of Culture compiles statistics on the overall performance of other Canadian jurisdictions with similar tax credits for comparative purposes.[57]

Monitoring is conducted regularly in Ontario to track the number of productions and employment statistics. In addition, the Ministry is asking film companies that benefit from the tax credit to record their production expenses for a given film or a book with the objective of identifying overall costs.[58] The short term objective is to document examples in each industry.

The option of permitting the value of the credit to float with fluctuations in the value of the dollar was raised, with the objective of attracting American film companies.[59] The province has given consideration to this option.[60]

Committee Recommendations

Development of Performance Measures

The Committee considered overall performance in the broadest sense, to determine whether Media Tax Credits are achieving a diverse set of objectives. A committee representing the Ministries and OMDC meets regularly to review policies and the MOU, and the overall tax credit system.[61] A new Memorandum was prepared addressing statutory and administrative responsibilities; however, certain concerns related to performance measurement were not addressed (i.e., definition of each party's responsibilities with respect to performance measurement). In addition, the Ministry of Finance with the Ontario Media Development Corporation have committed to explore the feasibility of developing specific performance targets and evaluating the effectiveness of the media tax credits.[62]

The Committee therefore recommends that:

5. The Ministries of Finance and Culture, and the Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the development of specific performance measures/targets, and prepare an evaluation of the effectiveness of the media tax credits. In addition, the report should comment on the progress made in updating the Memorandum of Understanding to more clearly define each party's responsibility with respect to performance measurement and obtaining necessary information to monitor and report on performance.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report to the Legislature.

Comparative Information from Other Provinces

The Committee concluded that comparative information is needed to determine how well Ontario is performing in relation to other provincial jurisdictions, taking into account market variations in these provinces and the nature of the credits available. As part of this process, the Ministries and OMDC need to consult on a regular basis with stakeholders to understand the media industries' evolving requirements. Such information would assist in the development of performance measures.

The Committee therefore recommends that:

6. The Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the marketing of media tax credits in Ontario. The report should include comparative information on programs in other provinces, with special attention to British Columbia, Manitoba and Quebec.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6. List of Committee's Recommendations

The Committee requests that reports on the following recommendations be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature, unless other wise specified in a given recommendation.

1. The Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on their efforts to streamline

the process and to further reduce delays in the payment process. The following specific areas should be addressed:

- **the results of the introduction of an improved risk assessment process and file assignment restructuring;**
- **updated statistical information on OMDC's processing turnaround time;**
- **efforts in working with the federal government as well as the Ministries of Finance and Culture to streamline the application process; and**
- **the status of the introduction of a new database to more effectively manage the application process.**

2. The Ontario Media Development Corporation should publish information on all tax credits awarded. This information should include, but should not be limited to the recipient's name, a project description, the amount awarded, and the date of approval. This information should be posted upon awarding the credit by the Ministry of Finance.

3. The Committee stressed the need to expedite the processing of tax credits, given the importance of these funds to the viability of the media industry in Ontario. As such, the Ministry of Finance and the Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the feasibility of concurrent reviews of tax credit claims to improve the administrative review process and expedite refunds.

In addition, the allocation of resources for this function should be assessed to ensure that staffing and information technology requirements are adequately addressed.

4. The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the shortcomings noted by the Auditor General in the Ministry's claim verification processes, related to documented evidence on risk assessment; the allocation of audit resources to tax credits; inclusion of the Preliminary Assessment Form in files; sufficient documented analysis for claims post audit; the preparation of summaries of field audits; and the identification of trends based on audit results.

5. The Ministries of Finance and Culture, and the Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the development of specific performance measures/targets, and prepare an evaluation of the effectiveness of the media tax credits. In addition, the report should comment on the progress made in updating the Memorandum of Understanding to more clearly define each party's responsibility with respect to performance

measurement and obtaining necessary information to monitor and report on performance.

6. The Ontario Media Development Corporation should report to the Standing Committee on Public Accounts on the marketing of media tax credits in Ontario. The report should include comparative information on programs in other provinces, with special attention to British Columbia, Manitoba and Quebec.

NOTES

[1] The introductory text in each section is based directly on the Auditor General's *2004 Annual Report*.
[2] Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (28 April 2005): P-367.
[3] Ibid., P-372.
[4] Ibid., P-368.
[5] Ibid.
[6] Ibid., P- 371.
[7] Ibid.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] Ibid., P-376.
[11] Ibid., P-368.
[12] Ibid., P-374.
[13] Ibid.
[14] Ibid., P-373 and P-368.
[15] Ibid., P-373.
[16] Ibid., P-371.
[17] Ibid.
[18] Ibid., P-369.
[19] Ibid.
[20] Ibid.
[21] Ibid., P-370.
[22] Ibid., P-368.
[23] Ibid.
[24] Ibid., P-376.
[25] Ibid., P-368.
[26] Ibid.
[27] Ibid., P-372 and P-368.
[28] Ibid., P-368.
[29] Ibid., P-372.
[30] Ibid., P-368.
[31] Ibid., P-369.
[32] Ibid.
[33] Ibid.
[34] Ibid., P-373.
[35] Ibid., P-369.
[36] Ibid.
[37] Ibid., P-372.
[38] Ibid.
[39] Ibid.
[40] Ibid., P-367.
[41] Ibid., P-370.
[42] Ibid., P-375.
[43] Ibid.
[44] Ibid., P-370.
[45] Ibid., P-375.
[46] Ibid., P-376.
[47] Ibid.
[48] Ibid.
[49] Ibid., P-370.
[50] Ibid., P-367.
[51] Ibid., P-375.

[52] Ibid., P-368.
[53] Ibid., P-367.
[54] Ibid.
[55] Ibid., P-372 and P-373.
[56] Ibid., P-373.
[57] Ibid.
[58] Ibid., P-373.
[59] Ibid., P-370.
[60] Ibid.
[61] Ibid., P-375.
[62] Ibid., P-373.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

CRÉDITS D'IMPÔT VISANT LES MÉDIAS

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.13)

2e session, 38e législature
54 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Crédits d'impôt visant les médias (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.13)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Media tax credits (Section 3.13, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-9339-7

1. Société de développement de l'industrie des medias de l'Ontario—Vérification comptable. 2. Ontario. Ministère des finances—Vérification comptable. 3. Industries culturelles—Impôts—Ontario. 4. Crédit d'impôt—Ontario. 5. Impôt—Administration et procédure—Ontario. I. Titre. II. Titre: Media tax credits (Section 3.13, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

HJ2337.C3 O57 2005 352.4'4 C2005-964017-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Michael A. Brown,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Décembre 2005

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2e SESSION, 38e LÉGISLATURE

NORMAN STERLING
Président

JULIA MUNRO
Vice-présidente

LAUREL BROTEN

JIM FLAHERTY

SHELLEY MARTEL

BILL MAURO

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Susan Sourial
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

Table des matières

PRÉAMBULE 1
Réponse au rapport du Comité 1

1. CONTEXTE 1
1.1. Objectifs de la vérification, période visée et conclusions 3
1.1.1. Objectifs et période visée par la vérification 3
1.1.2. Conclusions de la vérification 3

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION 3
Modification des crédits d'impôt 3

2. PROCESSUS DE DEMANDE DE CRÉDIT D'IMPÔT 4

3. ÉVALUATION DE L'ADMISSIBILITÉ PAR LA SODIMO 4
3.1. Contrôles internes de la SODIMO 4
3.2. Délais de traitement 5
Partage des responsabilités de l'administration 6
Gestion des risques et initiatives sur le plan de l'administration 7
Besoins en matière de dotation et de technologie de l'information 9

4. TRAITEMENT DES DEMANDES DE CRÉDIT PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES 11
4.1. Délais de traitement 11
Système de versement anticipé (2002 -2005) 11
4.2. Sélection des vérifications 13
Examen et documentation des dossiers de vérification 14

5. MESURE DU RENDEMENT 15
Processus d'examen et d'évaluation du ministère 17
Développement des entreprises et contenu canadien 18
Avantages économiques 19

6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITE 21

NOTES 23

PRÉAMBULE

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur le rapport du vérificateur général sur les crédits d'impôt visant les médias (section 3.13 du *Rapport annuel 2004*) le 28 avril 2005. Le Comité appuie les conclusions et les recommandations du vérificateur général (anciennement le vérificateur provincial).

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) tient à remercier les sous-ministres des Finances et de la Culture et le p.-d. g. de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) de leur présence aux audiences. Le Comité est par ailleurs reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée au cours des audiences et de ses délibérations par le Bureau du vérificateur général (le vérificateur), le Greffier du Comité et le recherchiste de la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Chaque section du présent rapport contient de l'information initiale tirée du rapport du vérificateur, un aperçu des audiences et les recommandations du Comité. Les recommandations sont reproduites dans la dernière partie du rapport pour en faciliter la consultation.

Réponse au rapport du Comité

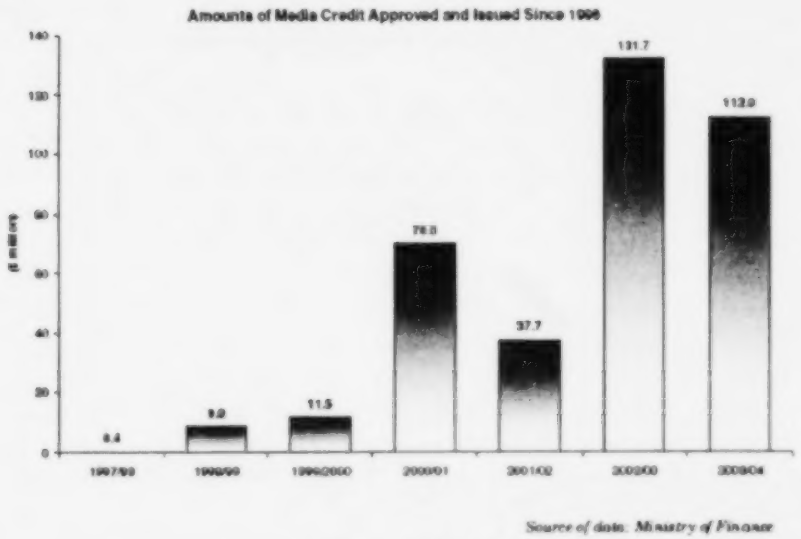
Le Comité demande que les entités vérifiées transmettent au Greffier du Comité une réponse complète au présent rapport dans les 120 jours suivant son dépôt auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario. Dans certains cas, il est possible que le Comité estime qu'il faudra plus de temps pour répondre à une recommandation donnée; il indiquera alors un autre délai dans la recommandation en question.

1. CONTEXTE[1]

La province de l'Ontario offre six types de crédits d'impôt visant les médias, lesquels s'appliquent à la production cinématographique et télévisuelle, à l'enregistrement sonore, aux maisons d'édition, aux effets spéciaux et à l'animation informatiques ainsi qu'aux produits multimédias interactifs numériques. Il s'agit du crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne, du crédit d'impôt de l'Ontario pour les services de production, du crédit d'impôt de l'Ontario pour les effets spéciaux et l'animation informatiques, du crédit d'impôt de l'Ontario pour les maisons d'édition, du crédit d'impôt de l'Ontario pour l'enregistrement sonore et du crédit d'impôt de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques.

Les entreprises admissibles appliquent ces crédits remboursables à tout montant d'impôt ontarien à payer et le solde du crédit est versé au contribuable. La responsabilité de l'administration de ces crédits d'impôt relève de la SODIMO, du ministère des Finances et du ministère de la Culture. Depuis la création du

premier crédit en 1996, des crédits de plus de 372 millions de dollars ont été accordés aux entreprises admissibles pour les dépenses admissibles. Le tableau suivant indique la valeur monétaire des crédits d'impôt visant les médias approuvés et accordés pour la période de 1997-1998 à 2003-2004.



Source : *Rapport annuel 2004* du vérificateur général.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que des mesures constructives avaient été prises au cours des dernières années pour atténuer le risque que les crédits d'impôt visant les médias soient éventuellement accordés à tort à la suite d'une utilisation frauduleuse ou abusive. Le rapport de vérification indiquait que des améliorations pourraient être apportées aux délais de traitement de ces crédits ainsi qu'à la mesure et au compte rendu de l'efficacité avec laquelle ils atteignent les objectifs fixés sur le plan économique et culturel. Plus précisément, le vérificateur a relevé les points suivants :

- À peu près le quart des demandes d'admissibilité que le vérification général a examinées avaient été approuvées par la SODIMO plus de 12 mois après leur réception. Aux longs délais mis par la SODIMO à établir l'admissibilité s'ajoutaient les **délais de traitement** au ministère des Finances.
- Le ministère de la Culture, le ministère des Finances et la SODIMO avaient certes élaboré des **mesures du rendement** générales de haut niveau, mais des indicateurs plus précis du rendement sur les plans économique et culturel seraient plus adéquats pour mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignaient leurs objectifs. De plus, il fallait définir de façon plus précise les responsabilités de chaque partie quant à la mesure du rendement.

1.1. Objectifs de la vérification, période visée et conclusions

1.1.1. Objectifs et période visée par la vérification

La vérification visait à déterminer si la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario, le ministère des Finances et le ministère de la Culture avaient instauré collectivement des procédures adéquates pour :

- garantir que les crédits d'impôt étaient accordés uniquement pour les dépenses admissibles réellement engagées par des entreprises situées en Ontario;
- mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, et en rendre compte.

La vérification portait sur les demandes traitées entre le 1er avril 2002 et le 31 décembre 2003.

1.1.2. Conclusions de la vérification

Le vérificateur a remarqué que des mesures avaient été prises au moyen de l'amélioration de l'administration des crédits d'impôt pour atténuer le risque que des crédits d'impôt soient éventuellement accordés à tort. Il a toutefois relevé le besoin d'apporter d'autres améliorations dans les domaines suivants :

- la SODIMO avait instauré des procédures raisonnables pour évaluer l'admissibilité des demandes de crédits d'impôt pour les six crédits, mais le traitement des demandes d'admissibilité était lent;
- il y avait des retards dans la délivrance des certificats d'admissibilité par la SODIMO, ce qui entraînait un arriéré des demandes de crédits d'impôt;
- le traitement des demandes de crédits d'impôt des entreprises au ministère des Finances connaissait du retard;
- il n'y avait aucune preuve documentée que le ministère des Finances choisissait les demandes à soumettre à une vérification selon une approche axée sur le risque;
- des mesures du rendement générales de haut niveau avaient certes été élaborées, mais des indicateurs plus précis du rendement sur les plans économique et culturel seraient plus adéquats pour mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignaient les objectifs fixés; il fallait en outre définir les responsabilités quant à la mesure du rendement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Modification des crédits d'impôt

En décembre 2004, le gouvernement provincial a modifié certains crédits d'impôt pour maintenir la compétitivité avec les autres administrations et multiplier les productions en Ontario. Plus précisément, le crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle a été augmenté de 20 % à 30 % et celui pour les services de production est passé de 11 % à 18 %[2].

2. Processus de demande de crédit d'impôt

Voici les étapes que doivent suivre les entreprises pour demander un crédit d'impôt visant les médias :

- l'entreprise admissible doit demander à la SODIMO un « certificat d'admissibilité »;
- le service des crédits d'impôt de la SODIMO évalue l'admissibilité de l'entreprise d'après les critères prescrits par la loi;
- l'entreprise admissible demande le crédit d'impôt au moment où elle produit sa déclaration de revenus des corporations de l'Ontario;
- le ministère des Finances traite la demande s'il a en main une copie du certificat d'admissibilité;
- le ministère des Finances émet un chèque de remboursement ou applique le crédit aux impôts sur le revenu à payer. Certaines dispositions de paiement anticipé peuvent s'appliquer dans le cas du crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne (CIPCTO) et du crédit d'impôt de l'Ontario pour les services de production (CIOSP).

L'avantage tiré des crédits d'impôt visant les médias dépend du montant d'impôt dû. Les crédits donnent habituellement lieu à des remboursements en espèces, compte tenu de la pratique des sociétés de production de créer une entreprise distincte pour chaque projet afin de limiter la responsabilité.

3. Évaluation de l'admissibilité par la SODIMO

3.1. Contrôles internes de la SODIMO

Les contrôles sont nécessaires pour administrer de façon efficiente et efficace les crédits d'impôt. La SODIMO s'est dotée de politiques et de procédures pour réduire au minimum les utilisations abusives et garantir une évaluation cohérente des demandes de crédit d'impôt. Le processus permet à la SODIMO d'évaluer l'admissibilité des demandes de crédit d'impôt d'après les renseignements fournis par le requérant, avant de délivrer un « certificat d'admissibilité » indiquant le montant estimatif du crédit d'impôt.

Le vérificateur a toutefois remarqué que la SODIMO n'avait pas établi de critères pour repérer les demandes à risque élevé (p. ex., une analyse axée sur le risque pour déterminer le savoir-faire nécessaire pour repérer et traiter les demandes à risque élevé); de plus, les auteurs d'une demande de crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne (CIPCTO) devaient fournir des renseignements financiers vérifiés, mais non les auteurs d'une demande de crédit d'impôt de l'Ontario pour les services de production (CIOSP).

3.2. Délais de traitement

L'aide financière gouvernementale est devenue une composante importante de la viabilité de certains projets médiatiques; par conséquent, les retards sur le plan de l'approbation des demandes peuvent avoir des conséquences néfastes. Le vérificateur a fait part des préoccupations suivantes :

- La SODIMO n'avait pas traité en temps opportun les demandes d'admissibilité, une situation qu'elle a imputée à plusieurs facteurs, notamment le fait que les requérants ne transmettent pas les documents exigés, l'augmentation du nombre de demandes et le manque de personnel.
- La SODIMO avait fait des efforts pour réduire l'arriéré (p. ex., le cycle de traitement avait été ramené de 27 semaines au cours de l'exercice 2002-2003 à environ 19 semaines au moment de la vérification). Dans les autres administrations, le délai d'évaluation moyen était d'environ 12 semaines, ce qui correspondait aux attentes de l'industrie.

Pour assurer une meilleure gestion du risque de non-conformité et améliorer le délai de traitement des demandes, le vérificateur a recommandé que la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario tienne compte de la complexité de chaque demande et du risque de non-conformité au moment d'affecter le personnel d'évaluation à l'examen des demandes et qu'elle accélère le processus d'examen et d'approbation des demandes de crédit sans négliger pour autant les processus de vérification et d'approbation clés.

Dans la réponse qu'elle a formulée en 2004, la SODIMO a parlé du traitement des dossiers complexes, des normes de diligence raisonnable et des délais de traitement des dossiers :

- Évaluation des dossiers complexes – la SODIMO s'assure que le risque de non-conformité est faible en veillant à ce que tous les analystes soient en mesure d'évaluer des dossiers complexes en fonction des pratiques et des tendances de l'industrie;
- Diligence raisonnable – la SODIMO n'a pas rationalisé le traitement aux dépens de la diligence raisonnable et il n'y a eu aucune demande de crédit d'impôt frauduleuse à cause d'une omission ou d'une erreur de la SODIMO;
- Délais de traitement – depuis la vérification, les délais de traitement ont diminué à la suite d'une rationalisation interne et des mesures adoptées pour remédier au manque de personnel (d'après un échantillon, le délai de traitement moyen pour la délivrance des certificats était de 15 semaines et demie).

La SODIMO a fait part de son intention de continuer à réduire les délais au moyen de mesures de rationalisation internes et d'efforts de collaboration avec le ministère des Finances et les organismes fédéraux. Les initiatives comprennent l'adoption de meilleures procédures d'évaluation du risque pour concentrer les efforts sur les points principaux dans chaque demande et éviter d'attester une demande de crédit frauduleuse.

Audiences du Comité

Le Comité a remarqué les efforts déployés par la SODIMO en 2004 relativement au traitement des dossiers complexes, aux normes de diligence raisonnable, aux délais de traitement des dossiers, à la rationalisation interne ainsi qu'à la collaboration. Au cours des audiences de 2005, le Comité s'est concentré sur plusieurs domaines connexes.

Partage des responsabilités de l'administration

Le Comité a posé des questions sur la complexité du système d'administration actuel, qui comprend l'exécution des fonctions de vérification et d'attestation par différents bureaux et le traitement des crédits d'impôt[3]. La SODIMO met l'accent sur les procédures d'évaluation pour établir l'admissibilité des requérants tout en réduisant au minimum le risque d'utilisation frauduleuse ou abusive[4]. Le ministère de la Culture formule des avis stratégiques sur les industries culturelles et sur l'incidence des crédits d'impôt, tandis que le ministère des Finances assure le traitement des dossiers et des rapports de vérification[5].

La SODIMO fait rapport des crédits touchant la production cinématographique, tandis que le ministère des Finances fait rapport des crédits se rapportant aux livres et aux enregistrements sonores. La valeur des crédits touchant les livres et les enregistrements sonores est déclarée par le ministère des Finances dans son rapport d'examen annuel des dépenses fiscales.

Écarts dans les rapports

Les statistiques annuelles publiées sur les demandes comportent des écarts. Par exemple, les statistiques concernant la production cinématographique et télévisuelle et les services de production indiquent uniquement la valeur monétaire des crédits[6]. Dans le cas des livres et des enregistrements sonores, il n'y a ni estimation par la SODIMO de la valeur monétaire des crédits ni valeur totale de la production[7]. Le ministère de la Culture a une responsabilité légale pour tous les crédits.

À la suite des audiences, la SODIMO a transmis les renseignements suivants pour clarifier ce point :

> Au départ, les crédits touchant les livres et les enregistrements sonores étaient administrés par le ministère de la Culture; par conséquent, la collecte des renseignements ne se faisait pas de la même façon que pour les crédits administrés par la SODIMO. Lorsque l'attestation de l'admissibilité a été transférée à la SODIMO en 2001, celle-ci a instauré un processus pour harmoniser les demandes de crédits et a commencé à demander des renseignements financiers aux requérants. Depuis l'exercice commençant le 1er avril 2003, la SODIMO

déclare la valeur des crédits relatifs aux livres et aux enregistrements sonores dans son rapport annuel et continuera de le faire. En vertu de la loi, le ministère de la Culture et la SODIMO sont tenus d'estimer le montant du crédit dans le cas du CIPCTO, du CIOSP, du CIOESAI et du CIOPMIN (crédits pour la production cinématographique et télévisuelle et pour les produits multimédias numériques) mais non pour le CIOES et le CIOME.

Les autres crédits d'impôt visant les médias font partie du régime d'imposition général et sont administrés par le ministère des Finances[8]. Celui-ci se propose d'examiner la communication de renseignements entre les différentes parties dans le cadre du protocole d'entente afin de trouver des façons de rationaliser le système de rapport[9].

Le Comité s'est dit préoccupé par le manque d'uniformité des rapports et est arrivé à la conclusion que l'obligation redditionnelle passe par la transparence du processus à tous point de vue pour chaque secteur médiatique. Le Comité reconnaît que le secteur privé peut éprouver des craintes quant à la confidentialité en général et plus précisément en ce qui concerne la protection des renseignements personnels dans le cadre de ces rapports. Le Comité est toutefois d'avis que le public est en droit de savoir qui bénéficie des crédits d'impôt visant les médias et d'en connaître les montants, quel que soit le média concerné.

Gestion des risques et initiatives sur le plan de l'administration

Le Comité s'est penché sur l'identification du risque dans le cadre de la délivrance des certificats et, plus précisément, a demandé si le nombre de requérants était à la baisse dans la catégorie à risque élevé[10]. D'après la réponse obtenue, les trois parties ne gèrent pas le risque de la même façon; par exemple :

- le ministère de la Culture prend en compte certains renseignements sur les dépenses, mais s'attache à évaluer le risque en examinant si un requérant satisfait aux critères d'admissibilité établis;
- d'après la SODIMO, l'évaluation du risque n'était pas documentée dans les dossiers de vérification du ministère des Finances, même si des mesures du rendement de haut niveau (consulter la section intitulée *Mesure du rendement*) avaient été élaborées[11];
- depuis le rapport de 2004 du vérificateur général, le ministère de la Culture a mis au point un processus d'examen officiel des candidats qui comporte des indicateurs du risque d'admissibilité[12].

Le ministère de la Culture a fait remarquer que le traitement de dossiers de clients réitérants a une incidence sur l'évaluation du risque. Par exemple, si l'admissibilité d'une entreprise a été attestée au cours d'un exercice précédent, il peut être logique d'entreprendre l'examen en se fondant sur un facteur de risque

moindre[13]. Au moment de l'attestation, les questions telles que le risque auront été résolues et une copie du certificat du ministère de la Culture accompagnée des notes connexes et des annexes à l'appui est acheminée au ministère des Finances. Les points à régler sont pris en note au cours de l'examen à des fins de suivi par le ministère des Finances.

Initiatives sur le plan de l'administration

D'autres initiatives ont été prises sur le plan de l'administration :

- Attribution des dossiers – l'instauration d'un système d'attribution des dossiers restructuré pour améliorer la gestion du risque (p. ex., assurer une gestion plus efficace des dossiers plus complexes);
- Processus d'évaluation du risque – systématiser le processus d'évaluation du risque avec des analystes des crédits d'impôt repérant les demandes à risque élevé au début du processus d'examen (les dossiers à risque élevé font l'objet d'un deuxième examen plus rigoureux). La SODIMO estime que le risque a diminué à la suite d'initiatives de sensibilisation menées avec l'industrie (p. ex., le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) et d'autres organismes fédéraux)[14];
- Indice des compétences et des connaissances – l'adoption de cet indice garantit que les agents chargés de l'examen des demandes possèdent les compétences requises pour évaluer les dossiers complexes et systématise la formation (planification du rendement et surveillance régulière des pratiques et des tendances de l'industrie);
- Délais de traitement – une réduction importante des délais de traitement depuis l'instauration des crédits d'impôt et un effort concerté pour réduire l'arriéré. La SODIMO procède à une rationalisation continue avec l'aide des ministères des Finances et de la Culture, et des objectifs ont été fixés pour chaque crédit (p. ex., production cinématographique et télévisuelle)[15]. Le nombre de demandes a augmenté entre les exercices 2000 et 2003. Les délais de traitement ont été réduits de 27 semaines à 19 semaines. À la suite de la vérification, le cycle a été réduit de nouveau à environ 14 semaines;
- Exercice de la diligence raisonnable – la SODIMO n'a pas rationalisé le traitement aux dépens de la diligence raisonnable. Elle s'est engagée à continuer de réduire les délais de traitement au moyen d'une rationalisation interne, en collaboration avec le ministère des Finances et les organismes fédéraux.

Les initiatives suivantes sont en cours :

- Rationalisation du processus de demande – la SODIMO, de concert avec le gouvernement fédéral, s'efforce de rationaliser encore davantage le processus de demande pour les différents secteurs[16].
- Accès à l'information – la communication de renseignements entre les trois parties (les ministères et la SODIMO) est examinée dans le cadre du protocole d'entente dans le but d'améliorer le système de rapport[17].
- Nouvelle base de données – la SODIMO instaure une nouvelle base de données pour assurer une gestion plus efficace des demandes. Elle s'est familiarisée avec certains dossiers récurrents, par exemple les maisons d'édition situées en Ontario, ce qui peut contribuer à accélérer le processus d'approbation[18].

La province et le gouvernement fédéral ont décidé pour l'instant de ne pas recourir au traitement électronique à cause des complexités du système de traitement actuel[19].

Besoins en matière de dotation et de technologie de l'information

D'après la SODIMO, environ 1 000 demandes sont traitées annuellement par 17 professionnels[20]. Les spécialistes de la SODIMO ont une connaissance approfondie des industries et sont en mesure de traiter plus rapidement les dossiers qu'un généraliste[21].

La SODIMO a investi dans la formation pour faciliter le traitement, et l'indice du rendement fournit aux agents opérationnels de l'information clé sur les aspects critiques qui nécessitent un suivi. La SODIMO et le ministère des Finances s'occupent de régler la question de l'effectif et des compétences nécessaires pour assurer un traitement plus rapide des demandes.

Recommandations du Comité

Rationalisation du traitement des dossiers

La SODIMO a instauré des « procédures raisonnables » pour évaluer l'admissibilité des requérants[22]. Son objectif est d'améliorer les procédures d'évaluation du risque pour réduire le risque d'attester des demandes de crédit frauduleuses. Le Comité a remarqué que la SODIMO s'employait à systématiser le processus d'évaluation du risque avec ses analystes des crédits d'impôt dans le but de repérer les requérants à risque élevé au début de l'examen des demandes[23]. En dernier lieu, le Comité a demandé si le nombre de requérants était à la baisse dans la catégorie à risque élevé[24].

Dans la réponse qu'elle a formulée en 2004, la SODIMO a indiqué qu'elle avait l'intention de réduire le temps d'attente pour les crédits au moyen de mesures de rationalisation internes et d'efforts de collaboration avec le ministère des Finances et les organismes fédéraux. Le Comité a remarqué que le ministère des Finances ainsi que la SODIMO avec le concours de l'Agence du revenu du Canada (ARC)

s'efforçaient de rationaliser encore davantage le processus de paiement en octroyant du financement à l'industrie à la suite de l'exécution des examens préliminaires. Plusieurs mesures supplémentaires ont été prises à cet égard :

- les plans visant à accroître la communication de renseignements dans le cadre d'un protocole d'entente modifié;
- la mise en œuvre de la nouvelle base de données de la SODIMO pour les demandes.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario fait rapport au Comité permanent des comptes publics de ses efforts pour rationaliser le processus et réduire encore davantage les délais de paiement. Le rapport traite notamment des points suivants :

- **les résultats de l'instauration du processus d'évaluation du risque amélioré et de la restructuration de l'attribution des dossiers;**
- **des données statistiques actualisées sur les délais de traitement de la SODIMO;**
- **les efforts déployés avec le gouvernement fédéral ainsi qu'avec les ministères des Finances et de la Culture pour rationaliser le processus de demande;**
- **le progrès de la mise en œuvre d'une nouvelle base de données pour assurer une gestion plus efficace du processus de demande.**

Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Information publique et reddition de comptes

Le Comité est d'avis que l'octroi des crédits d'impôt visant les médias (c.-à-d. « qui a eu quoi ») doit faire l'objet d'un compte rendu public régulier. Le Comité reconnaît que les questions de confidentialité et de protection de la vie privée, notamment toute restriction législative en matière de divulgation, devront être prises en compte dans le contexte de la préoccupation première du Comité quant à la transparence des dépenses publiques et à l'obligation d'en rendre compte. Il est proposé qu'une disposition de divulgation soit intégrée au processus de demande comme condition d'approbation.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario publie de l'information sur tous les crédits d'impôt accordés. Cette information comprend, entre autres, le nom du bénéficiaire, une

description du projet, le montant accordé et la date d'approbation. Ces renseignements sont publiés au moment de l'octroi du crédit par le ministère des Finances.

Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. TRAITEMENT DES DEMANDES DE CRÉDIT PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

4.1. Délais de traitement

L'unité d'évaluation spéciale du ministère des Finances veille à ce que les demandes de crédit admissibles soient vérifiées et à ce que les remboursements soient effectués en temps opportun. L'entreprise doit joindre à sa déclaration de revenus des corporations de l'Ontario une annexe décrivant sa demande de crédit d'impôt visant les médias et un certificat d'admissibilité. En avril 2002, le gouvernement de l'Ontario a annoncé l'adoption d'un système de versement anticipé pour remédier aux arriérés et répondre aux plaintes de l'industrie et faire ainsi en sorte que les entreprises de production cinématographique et télévisuelle canadiennes et étrangères reçoivent leurs crédits d'impôt plus rapidement. On trouvait préoccupant l'arriéré de demandes de crédit d'impôt à la SODIMO, qui était aggravé par les délais de traitement et de paiement au ministère des Finances.

Pour renforcer l'efficience et l'efficacité de l'octroi des crédits d'impôt visant les médias et pour encourager les entreprises qui dépendent des crédits d'impôt visant les médias culturels à investir dans des productions basées en Ontario, le vérificateur a recommandé que le ministère des Finances veille à ce que les demandes de crédit d'impôt admissibles soient traitées plus rapidement.

Dans sa réponse formulée en 2004, le ministère des Finances a indiqué que la politique des remboursements partiels avait été instaurée en 2002 au moment où il y avait un arriéré des demandes de crédit. Des processus ont été instaurés pour effectuer des remboursements partiels et éliminer l'arriéré. À la fin de la vérification, le ministère a indiqué qu'il effectuait 75 % des remboursements partiels dans le délai cible de six semaines et 87 %, dans un délai de huit semaines. Par ailleurs, le ministère et la SODIMO discutaient de la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit d'impôt afin d'améliorer les procédures et d'accélérer le remboursement des crédits d'impôt.

Audiences du Comité

Système de versement anticipé (2002 -2005)

Les retards dans le traitement des demandes et la délivrance des certificats d'admissibilité ont créé l'arriéré[25]. La SODIMO a souligné que les retards dans l'établissement de l'admissibilité étaient aggravés par différentes circonstances dont les longs délais de traitement des demandes de crédit d'impôt au ministère

des Finances[26]. Conformément à ce qui a été indiqué, un nouveau système de versement anticipé a été instauré en 2002 pour remédier aux arriérés et le ministère des Finances a indiqué en 2005 que le système avait permis de remédier aux problèmes de délais de traitement, plus précisément, la lenteur des paiements, comme suit :

- Unité d'évaluation spéciale – l'unité a été créée pour remédier au retard dans les paiements faits à l'industrie et s'occupe uniquement des demandes de crédit approuvées;
- Délai de remboursement – le délai de remboursement a été réduit : 85 % des remboursements sont en effet effectués dans un délai de six semaines. (Remarque : le record de traitement actuel [avril 2005] est 75 % des remboursements partiels effectués dans le délai cible de six semaines et 87 %, dans un délai de huit semaines)[27].

Les retards courants sont imputables en partie à des éléments comme l'obtention auprès des requérants des documents qui doivent accompagner les demandes et l'exécution complète des vérifications du ministère des Finances avant le remboursement[28].

Recommandation du Comité

Accélération du traitement

Dans la réponse qu'il a formulée en 2004, le ministère des Finances a indiqué qu'il avait instauré des processus pour procéder à des remboursements partiels et remédier à l'arriéré des demandes de crédit. Conformément à ce qui a été souligné, le ministère a indiqué, à la fin de la vérification, qu'il effectuait 75 % des remboursements partiels dans le délai cible de six semaines et 87 %, dans un délai de huit semaines.

Le ministère indiquait également dans sa réponse que des discussions étaient en cours avec la SODIMO sur la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit d'impôt afin d'améliorer les procédures et d'accélérer le processus de remboursement. Parallèlement aux améliorations de la procédure, le Comité a souligné l'importance de remédier au manque de personnel et aux lacunes sur le plan de la technologie de l'information pour régler les problèmes administratifs[29].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **3. Le Comité souligne le besoin d'accélérer le traitement des crédits d'impôt compte tenu de l'importance de ces fonds pour la viabilité de l'industrie des médias en Ontario. À ce titre, le ministère des Finances et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario font rapport au Comité permanent des comptes publics de l'étude de la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit d'impôt pour améliorer le processus d'examen administratif et accélérer les remboursements.**

De plus, l'attribution des ressources pour cette fonction doit faire l'objet d'une évaluation pour garantir que les besoins en matière de dotation et de technologie de l'information sont pris en compte comme il se doit.

Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4.2. Sélection des vérifications

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que plusieurs facteurs contribuent au fait que l'administration des crédits d'impôt visant les médias comporte un risque inhérent; par exemple, il arrive souvent que les maigres profits et l'absence d'actifs corporels découragent les investisseurs privés et donnent lieu à une faible évaluation des entreprises. Pour garantir que les crédits d'impôt sont accordés uniquement pour les dépenses admissibles, le vérificateur a aussi conclu que la fonction de vérification du ministère des Finances devrait cibler les demandes de crédit auxquelles est associé le risque le plus élevé. Le système actuel prévoit les étapes suivantes dans le processus de sélection des vérifications :

- les gestionnaires de l'unité d'évaluation spéciale évaluent le niveau de risque de toutes les demandes de crédit au moment de leur réception en se fondant sur des critères d'évaluation comme les résultats des vérifications d'années antérieures;
- suivant les résultats de l'évaluation du risque, les demandes de crédit sont acceptées telles quelles, sont soumises à une vérification interne ou à une vérification sur place et les effectifs de vérification sont affectés en conséquence;
- on établit le niveau de risque de la demande de crédit et un vérificateur examine la documentation contenue dans le dossier et remplit une formule d'évaluation préliminaire (confirmation du montant initial alloué ou nouvel examen de la demande de crédit).

Le vérificateur a examiné l'étendue des vérifications effectuées par l'unité d'évaluation spéciale et a conclu qu'elle diminuait, en bonne partie parce que les crédits d'impôt visant les médias existaient depuis un bon moment déjà. Les vérificateurs du ministère avaient effectué suffisamment d'analyses à l'appui des paiements relatifs à la plupart des demandes de crédit examinées. Toutefois, le rapport de vérification faisait état de plusieurs points préoccupants quant aux processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère, à savoir :

- l'absence de preuve documentée que des évaluations du risque avaient été effectuées par des cadres supérieurs;

- il n'y avait pas de renseignements pour définir sur quoi reposait l'affectation des ressources de vérification aux différents types de crédit d'impôt;
- la formule d'évaluation préliminaire exigée était absente dans près de la moitié des dossiers examinés;
- dans bien des cas, la documentation des analyses à l'appui de l'acceptation des demandes après les vérifications était insuffisante;
- il n'y avait pas suffisamment de données récapitulant les résultats des vérifications sur place (p. ex., certaines catégories de dépenses ou de crédits d'impôt pouvaient comporter un risque plus élevé).

Le vérificateur a conclu qu'un certain niveau de vérification des demandes de crédit portant sur des petits montants était nécessaire pour encourager la conformité générale dans l'industrie. Afin d'améliorer l'efficacité de la fonction de vérification du ministère des Finances, le vérificateur a recommandé que le ministère veille à ce que :

- la sélection aux fins de vérification des demandes de crédit repose sur une évaluation documentée du risque et sur la politique ministérielle;
- les résultats des vérifications soient récapitulés pour permettre de déceler les tendances pouvant nécessiter une plus grande vigilance.

Dans la réponse qu'il a formulée en 2004, le ministère des Finances a traité des mesures prises, à savoir, l'instauration d'un processus faisant appel à l'évaluation du risque et aux politiques établies pour déterminer les dossiers à soumettre à une vérification, et l'obligation d'inclure dans les dossiers une feuille de travail pour documenter ce processus. De plus, le ministère mettait au point un processus pour cerner les tendances, le cas échéant (d'après les résultats des vérifications).

Audiences du Comité

Examen et documentation des dossiers de vérification

D'après la SODIMO, l'évaluation du risque n'est pas documentée dans les dossiers de vérification du ministère des Finances bien que des mesures du rendement de haut niveau aient été élaborées (voir la section intitulée Mesure du rendement)[30]. Un niveau de risque est attribué à chaque dossier et, à la fin de l'examen, un feuillet récapitulatif est versé au dossier aux fins de suivi.

Le ministère des Finances a intégré les étapes suivantes au processus d'examen des dossiers[31] :

- des critères de risque pour l'examen de toutes les demandes de crédit;
- la détermination des comptes nécessitant une vérification interne ou sur place.

Recommandation du Comité

Processus de vérification des demandes de crédit

Le Comité a conclu que les problèmes relevés par le vérificateur relativement aux processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère nécessitaient un suivi. Les points qui ont retenu l'attention sont les suivants : l'absence de preuve documentée à l'appui des évaluations du risque; l'absence de renseignements pour définir sur quoi reposait l'affectation des ressources de vérification aux différents types de crédit d'impôt; l'absence de la formule d'évaluation préliminaire dans certains dossiers; l'insuffisance de la documentation des analyses à l'appui de l'acceptation des demandes de crédit après les vérifications; l'insuffisance des données récapitulant les résultats des vérifications sur place, et les progrès du ministère des Finances dans la mise au point d'un processus visant à repérer les tendances ressortant des vérifications aux fins de communication à la SODIMO.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **4. Le ministère des Finances présente un rapport au Comité permanent des comptes publics sur les lacunes relevées par le vérificateur général dans les processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère, en ce qui a trait aux preuves documentées de l'évaluation des risques, à l'affectation des ressources de vérification aux crédits d'impôt, à l'insertion de la formule d'évaluation préliminaire dans les dossiers, à la suffisance de la documentation des analyses à l'appui des demandes de crédit après les vérifications, à la rédaction de récapitulatifs des vérifications sur place et à l'identification des tendances d'après les résultats des vérifications.**
>
> **Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

5. Mesure du rendement

On utilise des normes et des cibles pour mesurer les progrès réalisés à l'égard des objectifs établis et du rendement attendu, d'après des niveaux de rendement quantifiables. En général, les crédits d'impôt visant les médias répondent à des objectifs précis quant aux apports sur les plans économique et culturel; toutefois, on n'avait établi ni normes ni cibles de rendement à des fins d'évaluation.

Le vérificateur déplorait le fait que le partage des responsabilités associées à l'établissement et à la surveillance des normes et des cibles de rendement entre la SODIMO, le ministère des Finances et le ministère de la Culture était confus et le fait qu'il n'y avait pas de consensus quant à ce qui devait être mesuré (p. ex., la mesure de l'apport culturel et de la réalisation des objectifs économiques, comme ceux ayant trait à la valeur de la production). De plus, les limites imposées à la communication des renseignements confidentiels sur les contribuables nuisaient à une mesure efficace du rendement.

Le rapport de vérification faisait état du traitement des indicateurs suivants :

- la compétitivité des crédits d'impôt visant les médias par rapport aux crédits d'impôt offerts par d'autres compétences au Canada et à l'étranger faisait l'objet d'une surveillance;
- quelques statistiques générales sur l'industrie étaient compilées à l'aide des données de l'industrie et de Statistique Canada (p. ex., le nombre de travailleurs dans l'industrie ontarienne de la production cinématographique et télévisuelle);
- les données de la SODIMO servaient à compiler des statistiques sur le nombre de certificats d'admissibilité délivrés et sur la valeur des productions qui faisaient appel aux crédits d'impôt;
- on ne compilait pas de statistiques pour démontrer l'incidence précise des crédits d'impôt par rapport à d'autres facteurs (p. ex., la valeur du dollar canadien ou la disponibilité d'installations de production).

Les trois parties ont convenu d'un nouveau protocole d'entente portant sur les responsabilités réglementaires et administratives, mais le protocole ne répond pas à toutes les préoccupations concernant la mesure du rendement et la communication des renseignements.

Afin de garantir que les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, le vérificateur a recommandé que la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario, le ministère de la Culture et le ministère des Finances travaillent de concert pour élaborer des normes et des cibles de rendement précises pour les crédits d'impôt visant les médias et mettre à jour le protocole d'entente pour mieux préciser les responsabilités de chaque partie relativement à la mesure du rendement et à l'obtention des renseignements nécessaires pour surveiller le rendement et en rendre compte.

Les ministères de la Culture et des Finances et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario ont répondu à la recommandation du vérificateur en 2004 :

- la province a déposé la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* pour exiger la publication annuelle de l'information sur le coût estimatif des dépenses effectuées par le truchement du régime fiscal;
- les ministères et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario se sont engagés à étudier des façons de mettre cette recommandation en œuvre tout en soulignant la difficulté de cerner et de mesurer l'incidence d'un crédit d'impôt précis (p. ex., de nombreux facteurs externes, comme la valeur du dollar canadien, peuvent exercer une influence sur l'incidence d'un crédit d'impôt);
- les ministères et la SODIMO surveillent les crédits d'impôt visant les médias (y compris l'utilisation des crédits, en examinant la compétitivité de l'Ontario et la croissance de l'emploi dans les industries ciblées);

- les ministères et la SODIMO prévoyaient de mettre à jour le protocole d'entente (clarifier les rôles respectifs et travailler de concert à l'optimisation du niveau de surveillance des crédits d'impôt).

Audiences du Comité

Processus d'examen et d'évaluation du ministère

Le ministère des Finances a expliqué qu'un processus d'examen régulier de toutes les dépenses fiscales avait été entrepris dans le but de renforcer la responsabilité financière et la reddition de comptes[32]. Ce processus d'examen comprend les caractéristiques suivantes[33] :

- les nouvelles dépenses fiscales seraient accompagnées d'un délai précis, de manière qu'elles fassent l'objet d'un examen pour en déterminer l'efficacité;
- l'engagement de publier tous les ans les coûts estimatifs des dépenses fiscales (remarque : la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* exige que le ministre des Finances publie ces renseignements avec une revue de mi-exercice du plan financier au plus tard le 15 novembre de chaque exercice).

Le ministère des Finances a décrit le processus d'évaluation proposé :

- l'annonce en décembre 2004 sur la modification des crédits comprend un examen annuel ou un examen du rendement avant la fin de la durée de vie d'un crédit (p. ex., un examen annuel du crédit d'impôt pour les services de production);
- le ministère des Finances collaborera avec le ministère de la Culture et la SODIMO à des éléments appropriés du rendement, notamment des statistiques sur l'utilisation des crédits[34].

Cibles et normes de rendement

De concert avec la SODIMO, le ministère des Finances examine la possibilité d'appliquer des cibles et des normes de rendement précises aux crédits d'impôt[35]. Les possibles mesures du rendement à l'étude comprennent :

- l'utilisation des crédits d'impôt;
- les augmentations de la production cinématographique et télévisuelle associées aux crédits;
- le nombre de projets entrepris ou qui ont reçu des crédits (p. ex., films, livres, enregistrements sonores, et les autres crédits visant les médias).

Certaines conditions s'appliquent à l'utilisation de ces crédits, notamment que la bonification du crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle annoncée en décembre 2004 s'accompagne d'un délai précis et fasse l'objet d'examens du rendement. De plus, le ministère des Finances et la SODIMO mettent à jour le protocole d'entente pour clarifier les responsabilités

(en ce qui a trait aux mesures du rendement et à l'information nécessaire pour surveiller le rendement)[36].

Approbation et avantages des programmes

Le Comité s'est informé du niveau de satisfaction à l'endroit des crédits d'impôt[37]. La ministre de la Culture mène des tables rondes sectorielles avec différents intervenants de l'industrie, et les commentaires formulés dans le cadre de ces discussions orientent l'élaboration des programmes et les ajustements ultérieurs[38]. Par ailleurs, le ministère de la Culture rencontre les représentants de l'industrie à intervalles réguliers pour discuter des programmes. Les plaintes reçues au cours des dernières années portaient sur le traitement des crédits d'impôt, et ce problème avait été réglé au début de 2005[39].

Développement des entreprises et contenu canadien

Les crédits d'impôt visant les médias encouragent les maisons d'édition, la production cinématographique et télévisuelle, les produits multimédias numériques et l'animation informatique tout en appuyant le développement de contenu[40]. Les films font l'objet d'un traitement identique, c'est-à-dire qu'ils sont soumis aux mêmes processus; toutefois, des crédits d'impôt différents s'appliquent dans le cas des produits ayant un contenu canadien ou ontarien[41]. L'Ontario et le gouvernement fédéral participe avec l'UNESCO et différents pays à l'élaboration d'une déclaration sur la capacité des pays de fabriquer des produits culturels[42]. Dans le cas de l'industrie de l'enregistrement sonore, le ministère étudie différentes solutions pour aider au développement de contenu[43].

Le Comité a souligné que la culture américaine exerce une forte influence sur la musique et les publications au Canada, ce qui fait que le développement de contenu est devenu une priorité dans l'industrie canadienne de l'enregistrement sonore, ainsi que dans les secteurs de l'édition et de la production cinématographique[44]. Les avantages sur le plan du développement économique sont manifestes, comme en témoigne la croissance des entreprises médiatiques locales[45].

La SODIMO mène une campagne de sensibilisation pour promouvoir les crédits d'impôt, parallèlement à une série de programmes de marketing élaborés en collaboration avec l'industrie[46]. Les initiatives comprennent[47] :

- des programmes pour permettre aux différents secteurs de participer aux salons du livre et de la musique ou pour commercialiser les produits à la télévision;
- l'ouverture d'un bureau de la SODIMO à Los Angeles, aux États-Unis, comme coentreprise avec le City of Toronto Film Office et la Association Film Ontario (remarque : on attribue à ce bureau américain des investissements de plus de 100 millions de dollars en nouvelles productions en Ontario);
- des missions commerciales avec l'industrie de la musique en collaboration avec Routes commerciales.

Le Québec offre du financement initial supplémentaire pour les programmes de développement, venant ainsi en aide aux industries pour le développement initial de leurs produits[48].

Avantages économiques

Le Comité s'est intéressé à l'impact global des crédits d'impôt, reconnaissant que de nombreux facteurs ont une incidence, par exemple les fluctuations du taux de change[49]. D'après le ministère des Finances, les crédits d'impôt attirent les emplois et les investissements en Ontario, renforçant ainsi le secteur du divertissement dans un environnement très compétitif tout en favorisant le tourisme[50]. Conformément à ce qui a été mentionné, les crédits d'impôt ont été modifiés en décembre 2004 et leur valeur estimative actuelle est de 48 millions de dollars[51]. D'après le ministère de la Culture, les crédits d'impôt ont eu un impact important jusqu'à maintenant en attirant de nouvelles affaires en Ontario[52].

Le ministère de la Culture a souligné que les crédits d'impôt ont contribué à la position de l'Ontario comme province chef de file du développement des médias au Canada, générant 7 milliards de dollars de revenus et plus de 45 000 emplois directs et environ trois fois ce chiffre en emplois indirects dans les industries[53]. Qui plus est, les intervenants se réjouissent que cette initiative favorise la croissance et le développement de leurs produits, à savoir des films, des enregistrements et des livres canadiens uniques[54].

Évaluation de l'impact économique

Le ministère des Finances a attiré l'attention sur la complexité de la tâche consistant à évaluer l'impact des crédits d'impôt, compte tenu qu'il est difficile de cerner et de mesurer certains facteurs économiques[55]. Toutefois, une surveillance est exercée en permanence et on sait que l'offre d'une prime régionale, par exemple, a obtenu du succès, facilitant les petites productions en Ontario, en particulier dans les collectivités francophones[56].

Conformément à ce qui a été mentionné, des statistiques annuelles sont publiées sur toutes les demandes (avec certains écarts) et le ministère de la Culture compile à des fins de comparaison des statistiques sur le rendement global des autres administrations canadiennes qui offrent des crédits d'impôt semblables[57].

Un contrôle régulier est exercé en Ontario pour surveiller le nombre de productions et les statistiques sur l'emploi. De plus, le ministère demande aux sociétés de production cinématographique qui bénéficient du crédit d'impôt de consigner leurs dépenses de production pour un film précis ou pour un livre dans le but d'établir les coûts globaux[58]. L'objectif à court terme est de documenter des exemples dans chaque industrie.

On a soulevé la possibilité de laisser fluctuer la valeur du crédit en fonction de la valeur du dollar afin d'attirer les sociétés de production cinématographique américaines[59]. La province s'est penchée sur cette possibilité[60].

Recommandations du Comité

Élaboration des mesures du rendement

Le Comité a examiné le rendement global dans son sens le plus général pour déterminer si les crédits d'impôt visant les médias atteignent un ensemble précis d'objectifs. Un comité composé de représentants des ministères et de la SODIMO se réunit à intervalles réguliers pour examiner les politiques et le protocole d'entente ainsi que le système de crédits d'impôt global[61]. Un nouveau protocole d'entente a été élaboré pour clarifier les responsabilités réglementaires et administratives, mais il ne remédie pas à certains points préoccupants concernant la mesure du rendement (c.-à-d., la définition des responsabilités de chaque partie quant à la mesure du rendement). De plus, le ministère des Finances s'est engagé de concert avec la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario à examiner la possibilité d'élaborer des cibles de rendement précises et à évaluer l'efficacité des crédits d'impôt visant les médias[62].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **5. Les ministères des Finances et de la Culture et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario présentent au Comité permanent des comptes publics un rapport sur l'élaboration de mesures et de cibles précises du rendement et préparent une évaluation de l'efficacité des crédits d'impôt visant les médias. Le rapport traite en outre des progrès de la mise à jour du protocole d'entente pour mieux préciser les responsabilités de chaque partie relativement à la mesure du rendement et à l'obtention des renseignements nécessaires pour surveiller le rendement et en rendre compte.**
>
> **Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Renseignements comparatifs d'autres provinces

Le Comité est arrivé à la conclusion que des renseignements comparatifs sont nécessaires pour déterminer la performance de l'Ontario par rapport aux autres provinces tout en tenant compte des écarts entre les marchés et de la nature des crédits offerts dans ces provinces. Dans le cadre de ce processus, les ministères et la SODIMO doivent tenir des consultations à intervalles réguliers avec les intervenants pour comprendre l'évolution des besoins des industries médiatiques. On pourrait s'inspirer de ces renseignements pour orienter l'élaboration des mesures du rendement.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **6. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le**

marketing des crédits d'impôt visant les médias en Ontario. Le rapport comprend des renseignements comparatifs sur les programmes en vigueur dans les autres provinces, en particulier en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec.

Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. Liste des recommandations du Comité

Le Comité demande que des rapports sur les recommandations suivantes soient transmis au Greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative, à moins d'indication contraire dans une recommandation.

1. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario fait rapport au Comité permanent des comptes publics de ses efforts pour rationaliser le processus et réduire encore davantage les délais de paiement. Le rapport traite notamment des points suivants :

- **les résultats de l'instauration du processus d'évaluation du risque amélioré et de la restructuration de l'attribution des dossiers;**
- **des données statistiques actualisées sur les délais de traitement de la SODIMO;**
- **les efforts déployés avec le gouvernement fédéral ainsi qu'avec les ministères des Finances et de la Culture pour rationaliser le processus de demande;**
- **le progrès de la mise en œuvre d'une nouvelle base de données pour assurer une gestion plus efficace du processus de demande.**

2. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario publie de l'information sur tous les crédits d'impôt accordés. Cette information comprend, entre autres, le nom du bénéficiaire, une description du projet, le montant accordé et la date d'approbation. Ces renseignements sont publiés au moment de l'octroi du crédit par le ministère des Finances.

3. Le Comité souligne le besoin d'accélérer le traitement des crédits d'impôt compte tenu de l'importance de ces fonds pour la viabilité de l'industrie des médias en Ontario. À ce titre, le ministère des Finances et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario font rapport au Comité permanent des comptes publics de l'étude de la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit

d'impôt pour améliorer le processus d'examen administratif et accélérer les remboursements.

De plus, l'attribution des ressources pour cette fonction doit faire l'objet d'une évaluation pour garantir que les besoins en matière de dotation et de technologie de l'information sont pris en compte comme il se doit.

4. Le ministère des Finances présente un rapport au Comité permanent des comptes publics sur les lacunes relevées par le vérificateur général dans les processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère, en ce qui a trait aux preuves documentées de l'évaluation des risques, à l'affectation des ressources de vérification aux crédits d'impôt, à l'insertion de la formule d'évaluation préliminaire dans les dossiers, à la suffisance de la documentation des analyses à l'appui des demandes de crédit après les vérifications, à la rédaction de récapitulatifs des vérifications sur place et à l'identification des tendances d'après les résultats des vérifications.

5. Les ministères des Finances et de la Culture et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario présentent au Comité permanent des comptes publics un rapport sur l'élaboration de mesures et de cibles précises du rendement et préparent une évaluation de l'efficacité des crédits d'impôt visant les médias. Le rapport traite en outre des progrès de la mise à jour du protocole d'entente pour mieux préciser les responsabilités de chaque partie relativement à la mesure du rendement et à l'obtention des renseignements nécessaires pour surveiller le rendement et en rendre compte.

6. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le marketing des crédits d'impôt visant les médias en Ontario. Le rapport comprend des renseignements comparatifs sur les programmes en vigueur dans les autres provinces, en particulier en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec.

NOTES

[1] L'information initiale présentée dans chaque section est tirée du *Rapport annuel 2004* du vérificateur général.
[2] Ontario, Assemblée législative de l'Ontario. Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 1re session, 38e Parlement (28 avril 2005) : P-367.
[3] Ibid., P-372.
[4] Ibid., P-368.
[5] Ibid.
[6] Ibid., P- 371.
[7] Ibid.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] Ibid., P-376.
[11] Ibid., P-368.
[12] Ibid., P-374.
[13] Ibid.
[14] Ibid., P-373 et P-368.
[15] Ibid., P-373.
[16] Ibid., P-371.
[17] Ibid.
[18] Ibid., P-369.
[19] Ibid.
[20] Ibid.
[21] Ibid., P-370.
[22] Ibid., P-368.
[23] Ibid.
[24] Ibid., P-376.
[25] Ibid., P-368.
[26] Ibid.
[27] Ibid., P-372 et P-368.
[28] Ibid., P-368.
[29] Ibid., P-372.
[30] Ibid., P-368.
[31] Ibid., P-369.
[32] Ibid.
[33] Ibid.
[34] Ibid., P-373.
[35] Ibid., P-369.
[36] Ibid.
[37] Ibid., P-372.
[38] Ibid.
[39] Ibid.
[40] Ibid., P-367.
[41] Ibid., P-370.
[42] Ibid., P-375.
[43] Ibid.
[44] Ibid., P-370.
[45] Ibid., P-375.
[46] Ibid., P-376.
[47] Ibid.
[48] Ibid.
[49] Ibid., P-370.
[50] Ibid., P-367.
[51] Ibid., P-375.

[52] Ibid., P-368.
[53] Ibid., P-367.
[54] Ibid.
[55] Ibid., P-372 et P-373.
[56] Ibid., P-373.
[57] Ibid.
[58] Ibid., P-373.
[59] Ibid., P-370.
[60] Ibid.
[61] Ibid., P-375.
[62] Ibid., P-373.